

## คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี

โดย รองผู้อำนวยการ

ปัญหาค่าอ้อยตกต่ำเป็นเรื่องที่อยู่คู่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศเรามาตลอด อุตสาหกรรมนี้เริ่มกู้เงินมาพยุงราคาอ้อยตั้งแต่ ฤดูแล้งปี 2525 /2526 (กู้เงิน 78 ล้านบาทโดย สห.อ.ท.) เพียงแต่ปัญหาในขณะนั้นยังไม่รุนแรงมากนักเนื่องจากปริมาณอ้อยไม่มากเหมือนปัจจุบัน

การรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นวัตถุประสงค์หลักของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาค่าอ้อยตกต่ำไม่คุ้มต้นทุนการผลิต แต่ปัญหาก็คือกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายไม่มีเงินทุนสำรองที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงอนุมัติให้กองทุนฯ ไปกู้เงินมาจาก ธ.ก.ส. เพื่อเอาไปแก้ปัญหาค่าอ้อยตกต่ำให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อย จึงเป็นที่มาของการกู้เงินตั้งแต่ฤดูแล้งปี 2541/42 – ปัจจุบัน ที่กองทุนฯ แกรับภาระหนี้เงินกู้ ธ.ก.ส.อยู่ 24,000 ล้านบาทพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี

เมื่อมีหนี้มากขึ้น ปัญหาที่ตามมาคือรายได้ที่จะนำไปชำระหนี้ เนื่องจากกองทุนฯ มีรายได้ไม่เพียงพอ ดังนั้น คณะรัฐมนตรี จึงได้มีมติให้เพิ่มรายได้ให้แก่กองทุนฯ ซึ่งมาตรการหนึ่งที่น่ามาใช้ก็คือการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคภายในประเทศ (โควตา ก) โดยให้ผู้บริโภคชำระส่วนนี้ไป (VAT ส่วนที่ส่งกรมสรรพากร) แล้วให้โรงงานนำรายได้ที่เพิ่มขึ้น (VAT เดิม) ส่งเข้ากองทุนฯ เพื่อนำไปชำระหนี้ ธ.ก.ส. ซึ่งจะทำให้กองทุนฯ มีรายได้ตามมาตรการนี้ปีละประมาณ 1,300 – 1,400 ล้านบาท ขึ้นอยู่กับปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลโควตา ก. ในแต่ละปี

การเรียกเก็บเงินดังกล่าวจากโรงงานมีความจำเป็นต้องกำหนดเป็นระเบียบขึ้นมารองรับ ทั้งนี้ เพื่อให้มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงกำหนดระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2543 ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายสีรำภายในราชอาณาจักรจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายขึ้นมาใช้บังคับ ซึ่งต่อมาโรงงานน้ำตาล จำนวน 36 บริษัท ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2547 เพื่อขอให้ศาลพิจารณาและพิพากษายกเลิกระเบียบฉบับดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยและมีคำพิพากษาแล้ว

## สรุปคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุด องค์คณะที่ 5 ได้มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2551 ดังนี้

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2543ฯ เป็นกฎที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้ง 36 รายกล่าวอ้างในคำฟ้องว่า ระเบียบที่พิพาทในคดีนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2543 การที่ผู้ฟ้องคดีทั้ง 36 รายได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2547 จึงล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี แต่โดยที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับกับโรงงานทุกรายเป็นการทั่วไป หากศาลเห็นว่าระเบียบนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำพิพากษาให้เพิกถอนจะเป็นประโยชน์ต่อโรงงานทั้งหลายเป็นส่วนรวม คดีนี้จึงเข้าข้อยกเว้นที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าผู้ฟ้องคดีทั้ง 36 ราย ได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่

พิเคราะห์แล้วคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 (30) และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ออกระเบียบดังกล่าวเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2543 และมีการประกาศระเบียบในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2543 ซึ่งระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีมีผลใช้บังคับกับโรงงานตลอดจนชาวไร่อ้อยเป็นการทั่วไป โดยมีได้มุ่งหมายให้บังคับแก่ กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีทั้ง 36 ราย ขอให้เพิกถอนเป็นกฎที่เกิดจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งคดีนี้ได้มีการประกาศระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2543ฯ ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2543 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้ง 36 ราย รู้หรือควรรู้ถึงการมีอยู่หรือการดำรงอยู่ของระเบียบดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 23 มิถุนายน 2543 เป็นต้นมา การที่ผู้ฟ้องคดีทั้ง 36 ราย ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2547 จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่โดยที่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้ง 36 ราย ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ และกฎที่ขอให้เพิกถอนนั้นมีผลบังคับกับโรงงานที่จะต้องนำเงินไปชำระดอกเบี้ยและน้ำตาลทราย เพื่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะได้นำเงินไปชำระหนี้แก่ ธ.ก.ส. แทนชาวไร่อ้อย ถ้าศาลรับฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาจะเป็นประโยชน์ต่อโรงงานและชาวไร่อ้อย และยังเป็นประโยชน์ต่อระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศด้วย **การฟ้องคดีนี้จึงถือได้ว่าจะประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้**

ส่วนประเด็นที่ว่าระเบียบที่พิพาทในคดีนี้เป็นกฎที่ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่เห็นว่าเป็นที่ มาตรา 17 วรรคหนึ่ง (30) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 บัญญัติให้ คณะกรรมการมีหน้าที่กำหนดระเบียบอื่นใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยการออก ระเบียบดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 17 วรรคสองแห่ง พระราชบัญญัติเดียวกัน และมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า กองทุนประกอบด้วย ฯลฯ (8) เงินและทรัพย์สินอื่นๆ ที่ตกเป็นของกองทุน ประกอบกับมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ (1) ศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมการผลิต การใช้และจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย (2) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของ ประเทศ (3) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศ เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค (4) กระทำการอื่นที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนหมาย เหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้ระบุว่าเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่มีความ จำเป็นต้องรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของ ชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาลและประชาชนผู้บริโภค คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ราคาอ้อยขั้นต้นใน ฤดูการผลิตปี 2542/43 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดอยู่ในระดับต่ำกว่าต้นทุนการผลิตของชาวไร่อ้อย ซึ่งหาก ทางราชการไม่เข้าไปดำเนินการช่วยเหลือชาวไร่อ้อย ย่อมทำให้ชาวไร่อ้อยประสบกับการขาดทุน ไม่ สามารถดำเนินการต่อไปได้ อีกทั้งยังอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศชาติขึ้นมาได้ แต่เนื่องจากราคาอ้อยขั้นต้นเป็นราคาที่ถูกระบุขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดขึ้นตาม พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งการแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ชาวไร่อ้อย อัน เนื่องจากราคาอ้อยขั้นต้นต่ำกว่าต้นทุนการผลิตไม่อาจไปแก้ไขราคาอ้อยขั้นต้นให้สอดคล้องกับต้นทุนใน การผลิตอ้อยได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จึงได้มีการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้อง คดีมีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ซึ่งในคดีนี้ชาวไร่อ้อยได้รับความ เดือดร้อนเนื่องจากราคาอ้อยขั้นต้นต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ที่เกี่ยวข้องจึงได้หาแนว ทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวไร่อ้อยโดยให้ชาวไร่อ้อยได้มีโอกาสกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนมา บรรเทาความเดือดร้อนอันเกิดจากความแตกต่างระหว่างราคาอ้อยขั้นต้นกับต้นทุนการผลิต การ ดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นมาตรการที่จะคุ้มครองรักษาประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิต และก่อให้เกิดความเป็นธรรมให้แก่โรงงานตามนัยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งมาตรการของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวก็ได้เคยปฏิบัติมาแล้วในฤดูการผลิตปี 2541/42 แต่ เนื่องจากเงินทุนที่นำมาให้ความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ชาวไร่อ้อยเป็นเงินที่กองทุนอ้อย และน้ำตาลทรายไปกู้ยืมจาก ธ.ก.ส. ซึ่งจะต้องมีการใช้คืนเงินที่กู้ยืม จึงจำต้องมีหลักประกันที่จะทำให้ ผู้กู้ยืมมีความมั่นใจว่าจะได้รับการชดใช้เงินคืนจากชาวไร่อ้อย

ด้วยเหตุนี้ผู้ถูกฟ้องคดีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงได้กำหนดมาตรการที่จะให้ ชาวไร่อ้อยมีเงินรายได้เพิ่มขึ้นด้วยการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศขึ้นใหม่ โดยมีการผลึกภาษีมูลค่าเพิ่มไปเป็นของผู้บริโภค โดยในการเพิ่มราคาน้ำตาลทรายในครั้งนี้มีเงื่อนไขว่าให้นำเงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักร มาชำระต่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะได้นำไปใช้หนี้เงินกู้ ธ.ก.ส. อันเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของผู้ถูกฟ้องคดี คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ และคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงาน ซึ่งต้องด้วยวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 **จึงไม่อาจนำเงินรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปแบ่งปันระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานได้ ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นจะต้องนำมาแบ่งปันระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน จึงไม่อาจรับฟังได้** ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบที่พิพาทในคดีนี้ขึ้นมาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17(30) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน **จึงอยู่ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ระเบียบดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย**

มีประเด็นพิจารณาต่อไปว่า เงินที่โรงงานนำมาชำระต่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นเงินกองทุนตามมาตรา 27(8) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 หรือไม่ เห็นว่า มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า กองทุนประกอบด้วย (1) ค่าธรรมเนียมการวิจัยและส่งเสริมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย... (8) เงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ตกเป็นของกองทุน เมื่อคดีนี้ได้วิเคราะห์แล้วว่า ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2543ฯ เป็นระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้รับเงินจากผู้ฟ้องคดีและโรงงานอื่นๆ ตามระเบียบดังกล่าว เงินที่ได้รับจึงตกเป็นของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา 27(8) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงทำให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีสิทธิที่จะนำเงินไปใช้หนี้ให้แก่ ธ.ก.ส. ซึ่งการนำเงินไปชำระหนี้ถือเป็นการใช้จ่ายเพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ **ดังนั้น การใช้จ่ายเงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย จึงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามนัยมาตรา 23 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ไม่มีอำนาจนำเงินไปชำระให้แก่ ธ.ก.ส. จึงไม่อาจรับฟังได้**

ประเด็นสุดท้าย มีประเด็นพิจารณาว่า ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2543ฯ ขัดต่อมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ใช้บังคับในขณะยื่นฟ้องคดี หรือไม่ เห็นว่าคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้ออกระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นโรงงานนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการแยกภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรมาชำระต่อกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

ซึ่งหากพิจารณาจุดมุ่งหมายในการออกระเบียบฉบับนี้แล้วจะเห็นได้ว่า การออกระเบียบมีเจตนารมณ์เพื่อให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายมีเงินเพียงพอนำไปชำระหนี้ให้แก่ ธ.ก.ส. อันสืบเนื่องจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้ไปกู้เงินจาก ธ.ก.ส. เพื่อนำไปจ่ายให้แก่ชาวไร่อ้อย ซึ่งถือเป็นการรักษาเสถียรภาพอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายตามมาตรา 6 ประกอบกับมาตรา 23(2) แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 อีกทั้งในการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่นำรายได้ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวเป็นผลจากการผลัดภาระภาษีมูลค่าเพิ่มไปยังผู้บริโภคตามมติของผู้ถูกฟ้องคดี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐมนตรี ผู้ฟ้องคดียังคงได้รับรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายตามปกติที่เคยได้รับอยู่เดิม **ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพผลิตน้ำตาลทรายของผู้ฟ้องคดีและโรงงานอื่นๆ แต่อย่างใด จึงไม่ขัดต่อมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**

### พิพากษายกฟ้อง

คำพิพากษาในคดีนี้นอกจากศาลจะพิพากษาว่าระเบียบออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกองทุนฯ ว่าสามารถนำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์โดยไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานแต่อย่างใด

